

# Apoyo a la Gestión de Comités de Agua Potable

*Experiencias de fortalecimiento a  
Comités de Agua Potable con gestión  
comunitaria en Bolivia y Colombia*



Unión Europea



Centro de Cooperación Internacional  
en Investigación Agronómica  
para el Desarrollo



Universidad Mayor  
de San Simón

# Apoyo a la gestión de Comités de Agua Potable

**Experiencias de fortalecimiento a Comités de  
Agua Potable comunitarios en Bolivia y Colombia**

Compiladores:

*Franz Quiroz*

*Nicolás Faysse*

*Raul Ampuero*



La presente publicación fue posible gracias al apoyo financiero de la Unión Europea y del Centro Internacional de Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD).

Esta edición del libro no está a la venta, su distribución es gratuita, pudiendo reproducirse parte o en su totalidad del libro haciendo referencia a los autores.

Este libro se elaboró a partir de las experiencias redactadas por cada institución participante en el apoyo a la gestión de sistemas de agua potable con gestión comunitaria. El Centro Andino para la Gestión y Uso del Agua (Centro AGUA-UMSS), a través del proyecto Negowat, sistematiza y edita los documentos presentados por las instituciones participantes.

Casilla 4926

Tel. 591 4 4762382 - Fax. 591 4 4762380

Cochabamba, Bolivia

centroagua@centroagua.org

El crédito de las fotografías de cada capítulo corresponde a cada autor, con la excepción del capítulo 4 que corresponde a José Antonio Zuleta.

© Centro AGUA-UMSS

Primera edición: Mayo 2006

DL: 2-1-120-06 P.O.

ISBN: 99905-63-83-7

Impresión:

ETREUS Impresores

Impreso en Cochabamba, Bolivia

## **Introducción**

Los comités de agua potable son una realidad para miles de familias en Bolivia. Estas organizaciones comunitarias abastecen a familias en el área rural, en los centros poblados rurales y en las áreas peri-urbanas de las grandes ciudades. En este contexto, se puede destacar tres antecedentes para la iniciativa de coordinar un libro sobre experiencias de apoyo a la gestión de comités de agua potable. Primero, los reglamentos de la ley 2066 podrían ser aprobados en el transcurso del 2006, lo que va a permitir la legalización de la situación de los comités de agua potable y, por ende, posiblemente el apoyo en su gestión. Segundo, existe una amplia difusión de una diversidad de metodologías de capacitación, para el fortalecimiento de la gestión de comités de agua potable, en especial las que son utilizadas en zonas rurales de países en desarrollo. Existe también una diversidad de instituciones que trabajan en zonas rurales y peri-urbanas, fortaleciendo la gestión de comités de agua potable ya existentes: hay experiencia práctica. Sin embargo, pocos son los relatos escritos de dichas experiencias. Finalmente, desde la guerra del agua en Cochabamba (Abril 2000) hasta la fecha, se ha dado mucha importancia a la definición del marco legal para la provisión de los servicios básicos. En parte, esto es consecuencia de las fuertes oposiciones de estos últimos años, sobre los modelos de gestión para los servicios básicos. La discusión sobre los aspectos legales es muy importante, en particular, la legalización de las actividades de los comités de agua potable es un insumo substancial en el mejoramiento del funcionamiento del sector de servicios básicos. Sin embargo, la definición de un marco legal propicio no será suficiente para mejorar la gestión diaria de los comités de agua potable: se necesita organizar e institucionalizar un apoyo a la gestión de estos comités.

Con base en estos elementos, el libro propone presentar una serie de experiencias institucionales que apoyan al fortalecimiento de la gestión de comités rurales y peri-urbanos. Cada Capítulo relata una experiencia concreta de una intervención. El libro no apunta a presentar metodologías de apoyo en sí, sino formular reflexiones sobre el uso de estas metodologías a partir de las experiencias prácticas. Además, se pudo observar que estos comités de agua potable son muy comunes en las zonas rurales y peri-urbanas de Colombia (en estas zonas, son nombrados Asociaciones de acueductos) y tienen características similares a los comités de Bolivia. Por esta razón, se invitó a dos instituciones de Colombia para que enriquezcan este libro con sus experiencias.

Ciertamente, los comités de agua potable rurales con fuentes de agua superficial tienen características muy distintas de los comités peri-urbanos, debido a diferencias importantes en términos de tamaño, infraestructura, organización colectiva, etc. Por ejemplo, en la parte económica, un comité rural maneja alrededor de 100 USD. por año, mientras que un comité peri-urbano puede fácilmente alcanzar a 3000 USD. Sin embargo, los comités en zonas rurales y peri-urbanas presentan problemas de la misma índole en términos de operación y mantenimiento, manejo económico, organización interna y relacionamiento con instituciones externas. Por este motivo, se escogió abarcar los dos casos en este libro.

### ***Punto de partida del libro***

En zonas rurales existe un consenso para designar al comité comunitario como el modelo adecuado para abastecer el servicio de agua. En zonas peri-urbanas, todavía no hay claridad ni consenso sobre cuál debería ser el modelo institucional y de qué manera se podría lograr un servicio eficiente a bajos costos. Los comités peri-urbanos se ubican en zonas de crecimiento poblacional dinámico, con actividades económicas diversificadas y con servicios básicos deficientes, y, probablemente, no exista un modelo único que se debería seguir en zonas peri-urbanas, sino varios modelos que habría que adecuar a cada caso particular.

Aunque todavía no hay una claridad de qué tipo de organización es la más adecuada para las zonas peri-urbanas, el libro toma como punto de partida que los comités de agua potable existen y operan en estas zonas, aunque a menudo deficientemente. En consecuencia, mejorar el servicio de agua en zonas peri-urbanas pasa por trabajar con estos comités. Además de fortalecerlos, necesariamente se deberá apoyar la coordinación con otras organizaciones, y la cooperación y posible fusión entre estos comités: no se quiere fortalecer islas. Sin embargo, lo importante es no tratar de borrarlos del mapa para gestionar la creación de una Entidad Prestadora de Servicio de Agua (EPSA) grande desde cero. En el mismo sentido, las experiencias

presentadas en este libro no pretenden comparar el desempeño de los comités de agua potable con otras formas de gestión en zonas peri-urbanas, centros urbanos intermediarios y zonas rurales.

## ***Terminología***

Un comité de agua potable se puede definir con cuatro características clave: i) la comunidad es dueña del sistema; ii) cada familia usuaria es socia del comité, y por lo tanto co-propietario de la infraestructura; iii) la comunidad opera y mantiene el sistema; y iv) la máxima autoridad es la asamblea de socios. En Bolivia, el término “comité de agua potable” se refiere al conjunto de los socios en zonas peri-urbanas, mientras en zonas rurales, este término a menudo se refiere a la Directiva de esta organización. En este libro, se decidió utilizar lo que comúnmente se entiende como comité de agua potable en las zonas peri-urbanas: el término de comité como el conjunto de socios del sistema de abastecimiento de agua, mientras los dirigentes se denominan “Directiva del comité”. También se utiliza el término de comité de agua potable por su amplio uso en las zonas donde existen, aunque la casi totalidad de estos comités no tratan el agua y por ende la calidad del agua distribuida es en el mejor caso la calidad del agua de la fuente. Asimismo, dada la porción muy reducida de comités que entran en el tema de saneamiento, se prefiere utilizar en todo el libro el término de comité de agua potable y no de comité de agua potable y saneamiento – CAPYS– (salvo en los Capítulos de UNICEF y Plan-ADIM por el uso amplio de este término en zonas rurales).

El libro se enfoca sobre el apoyo a la gestión de los comités de agua potable, es decir, una intervención externa que permite fortalecer la gestión del comité de agua potable: la operación y mantenimiento del sistema, la gestión financiera, el funcionamiento organizacional, etc. En este sentido, el apoyo a la gestión abarca la asistencia técnica (p.e. medir la calidad del agua) y el fortalecimiento de la gestión (p.e. mejorar los reglamentos o apoyar en relaciones con instituciones externas).

El libro fue realizado en el marco del proyecto Negowat. El proyecto Negowat fue un proyecto de investigación financiado por la Unión Europea, el centro de investigación francés CIRAD, el fondo de cooperación británico DFID y el ASPA de Brasil, desde inicios del 2003 hasta mediados del 2006. En Bolivia, las organizaciones participantes fueron el Centro Andino para la Gestión y Uso del Agua (Centro AGUA) de la Universidad Mayor de San Simón, el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) y el CIRAD. El proyecto Negowat trabajó en dos zonas: Cochabamba-Bolivia y en Sao Paulo-Brasil. En ambas zonas, el proyecto se dedicó a desarrollar, probar y validar herramientas para facilitar discusiones y negociaciones entre actores sociales sobre problemas de acceso al agua y uso de la tierra. Dentro de

estas herramientas, se consideró en Bolivia las plataformas multi actores y los juegos de roles (ver [www.negowat.org](http://www.negowat.org)).

## **1. Organización del libro**

El libro está dividido en tres partes. La primera parte fue redactada por el Centro AGUA. Un primer Capítulo presenta el contexto general del apoyo a la gestión en Bolivia, la presencia y las características de los comités de agua potable en este país, y las experiencias pasadas de apoyo a la gestión de los comités, en términos de políticas públicas y de programas específicos. El segundo Capítulo presenta una revista de literatura sobre metodologías de relacionamiento con las comunidades, utilizadas en programas de agua potable y saneamiento.

La segunda parte muestra experiencias de diferentes instituciones en el área rural. En el Capítulo 3, las instituciones PLAN y ADIM presentan un proyecto de apoyo a comités rurales en el municipio de Aiquile; estos comités fueron construidos por PLAN hace más de 10 años. En el Capítulo 4, se describe la experiencia de 15 años de UNICEF apoyando la creación y organización de comités en áreas rurales. El Capítulo 5 relata la experiencia de CEVI y Caritas en el fortalecimiento de un comité de agua potable en el casco viejo de la Provincia de Tapacari, para organizar la participación de los usuarios del agua en un proyecto de la construcción de un nuevo sistema de agua potable, y su futura gestión. El Capítulo 6 muestra la evaluación de un programa de fortalecimiento a la gestión de pequeños municipios en zonas rurales. Esta evaluación fue realizada por el CINARA, un instituto especializado en saneamiento básico de Colombia. Aunque, en este Capítulo, la casi totalidad de los sistemas evaluados son gestionados por el municipio, y no por un comité comunitario, se presenta esta experiencia por las similitudes muy grandes encontradas en términos de la organización del apoyo a la gestión y por su interés para un posible programa de capacitación a pequeños municipios en Bolivia. Finalmente, en el Capítulo 7, la fundación PASOS presenta su experiencia de apoyo a la gestión de comités de agua potable en zonas rurales que se abastecen de pozos profundos, lo que repercute en costos de operación elevados y, por ende, en dificultades para asegurar la sostenibilidad del funcionamiento de estos sistemas.

La tercera parte del libro recoge experiencias de áreas peri-urbanas. El Capítulo 8 presenta las actividades de la Universidad Técnica de Pereira (UTP) en el municipio de Pereira del departamento de Risaralda, Colombia, relacionadas con el apoyo a una asociación de comités de agua potable, y la organización y facilitación de espacios de diálogo entre los diferentes actores del agua. El Capítulo 9 relata la experiencia de la

Fundación Pro-Hábitat con la creación y organización de comités de agua potable en la zona Sur de Cochabamba. En el Capítulo 10, se presenta la experiencia de Asica-Sur, una asociación de comités de agua potable de la zona Sur de Cochabamba, que apunta a representar los comités en negociaciones con instituciones de Cochabamba, y fortalecer la gestión de sus comités socios. El Capítulo 11 muestra la experiencia del proyecto Negowat, liderizada por el Centro AGUA en Bolivia, que desarrolló y probó una metodología de fortalecimiento de la gestión de comités de agua potable en dos zonas peri-urbanas de Cochabamba: la zona Sur de este municipio y el municipio de Tiquipaya.

Finalmente, un último Capítulo presenta un balance de las experiencias y propone algunas conclusiones generales sobre el uso de metodologías de apoyo y sobre las posibilidades de institucionalizar este tipo de apoyo. Este Capítulo fue escrito en base a un taller realizado en marzo de 2006 en Cochabamba, el cual contó con la presencia de los autores de las experiencias bolivianas presentadas en este libro y de varias instituciones del sector.

Para facilitar la comparación de las diversas experiencias presentadas en este libro, los Capítulos que relatan estas experiencias tienen por lo general una estructura similar. Se presenta primero el contexto de intervención, es decir, la zona de intervención y la situación inicial de los comités, si es que se intervino en comités ya existentes. Luego, se presenta la metodología utilizada, los resultados, los límites del uso de esta metodología y las lecciones aprendidas. Cada Capítulo finaliza con una reflexión sobre cómo se podría institucionalizar el apoyo brindado.

## **2. Breve síntesis de las experiencias relatadas**

A continuación, se presenta una breve síntesis de los Capítulos, en términos de la situación de los comités de agua potable intervenidos, los objetivos de la intervención y los componentes de la metodología.

### **2.1 Situación de los comités de agua potable**

De acuerdo a su ubicación y las características de su fuente de agua, los comités intervenidos pueden ser clasificados en cuatro grupos: A) comités de zona rural con bajo costo de funcionamiento, generalmente con agua superficial; B) comités de zona rural con pozo perforado; C) comités en los cascos viejos de pequeños municipios; y D) comités de área peri-urbana. En los grupos C y D, las fuentes de agua son



superficiales y subterráneas y dentro el grupo D, en la zona Sur de Cochabamba, algunos comités se abastecen de agua a través de carros cisterna.

La siguiente Tabla 1 presenta información general sobre los comités antes de las intervenciones relatadas. Los comités descritos en las experiencias de UNICEF y de Pro-Hábitat son comités nuevos. En estos casos, la información presentada en la Tabla 1 son datos tomados inmediatamente después de la construcción del sistema. Todas las organizaciones prestadoras de servicio de agua potable descritas en este libro, son comités con gestión comunitaria, salvo las organizaciones analizadas por CINARA, que mayormente son parte del gobierno municipal (en la Tabla 1, este último caso está separado con doble línea).

Tabla 1. Situación de los comités antes de la intervención en el apoyo a la gestión

	UNICEF	Plan-ADIM	PASOS	Pro Habitat	Centro AGUA	UTP	CEVI - CARITAS	CINARA
<b>Datos del sistema</b>								
Sistema	Pileta pública		Conexión domiciliaria				Con. Domicil	
Número de socios (familias)			De 30 a 1100	Prom.: 218	De 80 a 250	Urban, prom.: 233 Rural prom.: 33	85	Entre 400 y 4000
Nivel de cobertura en la comunidad		52%	71%		Aprox. 80%			Cerca de 100%
Fuente de agua	Superficial	Superficial	Pozo profundo	Camión cisterna	Superf, subt. y cisterna	Superficial	Superficial	
Sistema de tratamiento del agua	No	No	No	No	No	3/57	No	11/13
Micro medición	No	No	33%	Si	Si	No (1/57)	No	Mayoria
<b>Tarifas</b>								
Cuota de ingreso al comité de socios nuevos		Arriba de 300 USD.		Prom. 150 USD.	Tiquipaya. Prom. 300 USD.		No	
Tarifa promedio por consumo de agua			03 a 1,9 USD./m3, 1,2 a 2,5 USD./mes	1,2 USD./m3	Tiquipaya. Prom. 0.12 USD./m3	USD. por mes: 2,1 (urb)/1,4 (rural)		
Tarifa considera reposición	No	No	No	No	No	No		No
<b>Organización del sistema</b>								
Reglamentos		Existen pero los usuarios no los conocen		No hay	Existen, pero no es acatado			Casi todos
Personería jurídica	Si	No		No	No	23 de los 37		Si
Mora por falta de pago	No	Si	Si	No	Si			Si
Planificación	No	No	No		No			No
Equidad de género en la Directiva	No	No	No	No	No			No

Las celdas vacías representan la ausencia de información.

A continuación, se destacarán las siguientes características generales de los comités intervenidos.

### ***Infraestructura***

En casi todos los casos de comités intervenidos con gestión comunitaria, no hay sistema de tratamiento del agua, debido a: i) el interés de continuar con tarifas reducidas; ii) la prioridad dada a la cantidad sobre la calidad; y iii) la falta de apoyo a la gestión técnica de un proyecto de planta de tratamiento. Por otra parte, la cobertura de los comités comunitarios raramente alcanza al 100% de la comunidad (Plan-ADIM, PASOS, C.AGUA). En la parte técnica, los mayores problemas encontrados son problemas de cantidad y calidad de agua (C.AGUA) y falta de capacidad en el manejo y mantenimiento del sistema (PASOS, Plan-ADIM).

### ***La gestión económica***

El pago mensual por el consumo de agua abarca los costos de operación y mantenimiento, pero nunca cubre los gastos de reposición de la infraestructura. Este hecho obedece a tres razones: i) los socios defienden una tarifa “social”, a su alcance (PASOS, Pro-Hábitat); ii) frente a la falta de una cuenta bancaria a nombre del comité y el riesgo de que el Tesorero utilice arbitrariamente el dinero del comité, los socios prefieren que el comité no ahorre y ponen cuotas cuando sea necesario; iii) estas tarifas se fijan sin un análisis detallado de los diferentes costos (Plan-ADIM, C.AGUA).

En términos de costos de conexión, en zonas rurales (Plan-ADIM) y peri-urbanas (Pro-Hábitat, C.AGUA), existe una cuota de ingreso elevada fijada por el comité, que impide el acceso al servicio de familias pobres.

En términos de gestión económica, los principales problemas encontrados son la falta de ahorro, la falta de claridad en la redición de cuentas y la cuota de conexión alta. Es así que a veces se presenta un círculo vicioso: la mala gestión lleva un servicio deficiente y los usuarios no quieren pagar, lo que implica que el comité no tenga dinero. A su vez, esto implica una mala gestión y un servicio deficiente.

### ***Funcionamiento interno del comité***

Dentro de la directiva del comité existe un cambio frecuente del personal técnico y administrativo (en los comités que disponen de este personal), hecho que conlleva a la pérdida de personal capacitado. A ello se suma que, en Bolivia, el rol del dirigente es ad honorem, es decir, no se remunera su trabajo para el comité. Por esta razón, la

directiva a menudo es débil y, en muchos comités, el Presidente y el Tesorero son los únicos miembros activos de la Directiva (C.AGUA). Como organización, los comités mayormente son ambivalentes: por un lado, representan una forma de democracia local, pero por otro lado pueden ser una oportunidad de protagonismo político para algunos dirigentes (UTP). Además, existe una generalizada ausencia de participación de las mujeres en la Directiva (Plan-ADIM, UNICEF).

En casi todos los comités donde se intervino, las normas internas –es decir, Estatuto y Reglamento - no existen, o fueron plasmadas al momento de la creación del comité y no son utilizadas. Otros problemas encontrados son la falta de personería jurídica del comité, la falta de reconocimiento por parte del Estado y las pocas relaciones del comité de agua potable con instituciones externas.

## 2.2 Las intervenciones de apoyo a los comités

Existe una amplia diversidad de instituciones que brindan apoyo a la gestión de los comités de agua potable: ONGs y fundaciones (PASOS, Plan-ADIM, Pro-Hábitat), organizaciones internacionales (UNICEF), Asociaciones de comités de agua potable (Asica-Sur) y universidades (UTP, C.AGUA). La experiencia de CINARA es específica, en el sentido que hizo una evaluación de un programa de capacitación diseñado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. La Tabla 2 presenta una tipología de las intervenciones presentadas en términos de zona de intervención y del tiempo de funcionamiento de los comités intervenidos.

Tabla 2. Ámbito de intervención

	A) Rural	B) Rural pozos profundos	C) Municipios pequeños	D) Zona peri-urbana
Comités durante y justo después de la construcción	UNICEF (1480) CEVI (1)			Pro-Hábitat (6)
Comités que ya tienen al mínimo 1 año de funcionamiento	ADIM (20)		CINARA (13)	C.AGUA (4) ASICA Sur UTP

Entre paréntesis se indica el número de comités en los cuales se intervino, analizado en el Capítulo correspondiente.

## 2.3 Metodologías de apoyo muy diversas

En términos de visión, todas las instituciones participantes buscan fortalecer la gestión de las organizaciones que prestan el servicio de agua para gestionar de manera eficiente y sostenible este servicio. Asimismo, todas las instituciones buscan y creen en la sostenibilidad de la gestión de los comités en los que han intervenido.

Cada experiencia utiliza una metodología que es una mezcla de capacitación y apoyo al diseño y elección de alternativas de solución por parte de la comunidad. En el primer caso, la organización del apoyo brinda un conocimiento externo al comité, mientras en el segundo caso, la organización del apoyo facilita la discusión de soluciones endógenas al comité. Para UNICEF y las organizaciones que fortalecen a comités al mismo tiempo que se construye la infraestructura del sistema de abastecimiento, la capacitación da mucha importancia a la operación y mantenimiento. El apoyo no solamente consiste en la gestión interna, sino también, a menudo, a ayudar los comités a relacionarse y negociar con actores externos (Pro Hábitat, C.AGUA, UTP). Pro-Hábitat y la UTP crearon espacios de diálogo locales, para que comités de agua potable e instituciones públicas puedan encontrarse. La Tabla 3 presenta las etapas consideradas dentro las metodologías de intervención y los temas tocados.

Tabla 3. Etapas y temas considerados dentro las metodologías de intervención

	UNICEF	Plan-ADIM	PASOS	Pro Hab.	Centro AGUA	UTP	CEVI - Caritas	CINARA
<b>Etapas consideradas dentro la metodología de intervención</b>								
Diagnóstico inicial participativo		X	X	X	X			
Capacitación	X	X	X	X	X	X (en curso)		X
Apoyo a trabajos en comisión o grupos de trabajo para buscar alternativas de solución					X			
Acompañamiento en el proceso de mejora de la gestión	X	X	X	X	X			
<b>Temas tocados durante la intervención</b>								
Organización y movilización		X	X	X	X			
Educación sanitaria	X	X	X	X				
Administración	X		X	X	X			
Operación y mantenimiento	X		X	A cargo de empresa constructora				
Iniciativas productivas			X					
Apoyo al relacionamiento y negociación con actores externos			X	X	X			X

Esta breve síntesis presentó algunas características generales de los comités intervenidos y las metodologías utilizadas. Se puede ver la gran diversidad en términos de contexto, de tipos de comités y también de aproximaciones y enfoques metodológicos. Sin embargo, frente a esta diversidad, se podrá identificar muchos elementos comunes en las reflexiones que se desarrollan en los siguientes Capítulos, sobre los elementos esenciales que se debe obtener para garantizar una buena gestión de un comité, y sobre las perspectivas posibles para lograr la sostenibilidad del apoyo.

Nicolas Faysse